

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

УДК 342.9.03(477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.4.12>

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЛЮДИНИ НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Борденюк Василь Іванович,

доктор юридичних наук, професор,

головний науковий співробітник

Інституту правотворчості та науково-правових експертиз

Національної академії наук України



У статті на основі аналізу положень Конституції України, міжнародних договорів, які є частиною національного законодавства України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законів України, що встановлюють порядок здійснення адміністративного судочинства, виявлені основні проблеми законодавчого забезпечення конституційного права людини на судовий захист у сфері публічно-правових відносин. Зокрема, за результатами такого аналізу обґрунтовано висновки про те, що конституційне право особи на судовий захист не є абсолютним, а тому порядок його здійснення встановлюється на рівні законів, які повинні розвивати відповідні положення Конституції України, а не змінювати зміст цього права, що його обмеження можуть встановлюватися на законодавчому рівні лише у випадках, передбачених Конституцією України. Крім того, в статті здійснено ретроспективний аналіз законів України про внесення змін до КАС України та Конституції України, за результатами якого констатовано наявність тенденції до звуження змісту та обсягу конституційного права на судовий захист не тільки на законодавчому, а й на конституційному рівні, а також виявлені основні напрями обмеження цього права на законодавчому рівні, що порушують його суть. Зокрема, до таких напрямів віднесено: встановлення на законодавчому рівні: особливостей оскарження та скасування рішень окремих суб'єктів владних повноважень, можливість встановлення яких не передбачена в Конституції; надмірно широкого кола суб'єктів владних повноважень, щодо актів яких не допускається зупинення їх дії та забороняється встановлювати для них обов'язку вчинити певні дії; досить широкого кола судових рішень, які не підлягають касаційному оскарженню. Аргументовано, що одним із вагомих чинників, який перешкоджає ефективній реалізації права на судовий захист, є наявність у законодавстві України, що визначає правові здійснення правосуддя, численних норм, які не відповідають вимогам юридичної визначеності, яка є складовою принципу верховенства права, що задекларований у ч. 1 ст. 8 Конституції України.

Ключові слова: право людини на судовий захист, адміністративне судочинство, правосуддя, система адміністративних судів, юридична визначеність, верховенство права.

Bordeniuk Vasyl. Some Issues of Legislative Enforcement for the Constitutional Right of Individuals to Judicial Protection in the Sphere of Public-Law Relations

This article, based on an analysis of the provisions of the Constitution of Ukraine, international treaties that form part of Ukraine's national legislation, the Code of Administrative Procedure of Ukraine, and other relevant laws governing administrative proceedings, identifies the main problems in ensuring legislative support for the constitutional right of individuals to judicial protection within the sphere of public-law relations. The analysis substantiates the conclusion

that the constitutional right of an individual to judicial protection is not absolute. Consequently, the procedure for its implementation must be determined by law. Such laws should develop the relevant provisions of the Constitution of Ukraine rather than alter the substance of this right. Any restrictions on this right may be established only in cases expressly provided for by the Constitution of Ukraine. Furthermore, the article presents a retrospective analysis of the Ukrainian legislation amending both the Code of Administrative Procedure and the Constitution of Ukraine. The results of this analysis indicate a tendency toward narrowing the content and scope of the constitutional right to judicial protection—not only at the legislative but also at the constitutional level. The article also identifies the main legislative directions that restrict this right in ways that undermine its essence. In particular, these directions include: the legislative establishment of special procedures for appealing and annulling decisions of certain public authorities, where the possibility of such procedures is not provided for in the Constitution; the introduction of an excessively broad range of public authorities whose acts cannot be suspended or whose obligation to perform specific actions cannot be imposed by court order; the establishment of a wide category of judicial decisions that are not subject to cassation appeal. It is argued that one of the significant factors hindering the effective realization of the right to judicial protection is the presence, in Ukrainian legislation governing the administration of justice, of numerous provisions that fail to meet the requirements of legal certainty. Legal certainty is a fundamental element of the rule of law, as enshrined in Part 1 of Article 8 of the Constitution of Ukraine.

Key words: right to judicial protection, administrative proceedings, justice, system of administrative courts, legal certainty, rule of law.

Постановка проблеми. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1], виконання якого значною мірою залежить від наявності ефективного механізму реалізації конституційного права людини на судовий захист її прав і свобод, яке гарантоване Основним Законом України (ст. 55). В юридичному відношенні цей механізм включає систему норм конституційного та інших галузей права, що визначають порядок розгляду і вирішення судами відповідних категорій справ з метою ефективного захисту прав і свобод людини, а в організаційному – всі суди, які входять до системи судоустрою України й які беруть участь у реалізації відповідної функції у процесі здійснення правосуддя шляхом розгляду цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справ, що, відповідно, складають зміст цивільного, кримінального, господарського та адміністративного судочинства. Крім того, до механізму судового захисту прав і свобод людини належить Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції, який бере участь у реалізації відповідної функції в процесі вирішення питань про відповідність Конституції України законів України та інших актів, здійснення офіційного тлумачення Конституції України, а також інших повноважень, визначених Конституцією України.

Відповідно до ч. 5 ст. 125 Конституції України провідна роль у механізмі судового захисту прав і свобод належить адміністративним судам, які діють «з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин», що зумовлює об'єктивну потребу в теоретичному обґрунтуванні шляхів удосконалення законодавчого забезпечення конституційного права особи на судовий захист її прав, свобод та інтересів у вказаній сфері у контексті розроблення Наукової концепції розвитку законодавства України як «документа юридичного прогнозування рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне прогнозування розвитку законодавства України, його окремих сфер, галузей та напрямів». Відповідно до ч. 4 ст. 22 Закону України «Про правотворчу діяльність» [2] її розроблення має здійснюватися один раз на п'ять років Національною академією наук України. Актуальність постановки цієї проблеми диктується тим, що практика діяльності адміністративних судів з розгляду та вирішення відповідних публічно-правових спорів засвідчила наявність не тільки певних здобутків, а й численних проблем, що виникають через наявність у законодавстві України, що визначає порядок здійснення адміністративного судочинства, численних правових норм, які

потребують удосконалення відповідно до вимог Конституції України.

Стан дослідження проблеми.

Питання судового захисту прав, свобод та інтересів особи в адміністративному судочинстві в тому чи іншому аспекті розглядалися у багатьох наукових працях, серед яких варто згадати роботи таких учених як; В.В. Амелюхін, В.М. Бевзенко, Я.О. Берназюк, В.В. Горбалінський, В.В. Ільков, В.К. Колпаків, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, Н.В. Коваленко, Д.В. Лученко, Р.С. Мельник, Т.П. Мінка, Р.М. Миронюк, О.І. Миколенко, Ю.О. Легеза, О.М. Пасенюк, О.П. Рябченко, О.М. Сибіга, М.І. Смокович, С.Г. Стеценко, В.П. Тимошук, Е.Л. Трегубов, Ю.І. Цвіркун та інші. Проте питання законодавчого забезпечення права на судовий захист в адміністративному судочинстві в переважній більшості відповідних наукових праць, по суті, залишилися поза межами відповідних наукових досліджень, в яких основна увага здебільшого зосереджена на суто формальному аналізі відповідних положень Кодексу адміністративного судочинства України, що визначають порядок здійснення адміністративного судочинства.

Метою цієї статті є теоретичне обґрунтування на основі аналізу відповідних положень Конституції України, міжнародних договорів та судової практики шляхів вдосконалення законодавства України, що визначає правові засади судового захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, відповідно до вимог Конституції України та верховенства права.

Виклад основного матеріалу. Теоретичному обґрунтуванню основних шляхів законодавчого забезпечення конституційного права особи на судовий захист має передувати аналіз відповідних положень Конституції України, яка в її преамбулі визначена Основним Законом України, що «означає акцентування на її основоположності відносно держави та системи права» [3, с. 27]. Зокрема, такі її властивості відображені в ст. 8 Основного Закону, згідно з якою: в Україні визнається і діє принцип верховенства

права (ч. 1); Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ч. 2).

Це означає, що законодавче забезпечення конституційного права особи на судовий захист має здійснюватися виключно на основі конституційних норм, до яких належать передусім норми розділу I «Загальні засади», що визначають основи конституційного ладу в Україні. Це зумовлено тим, що більшість норм цього розділу сформульована у вигляді норм-принципів, котрі виконують роль «нормативної першооснови», на якій має здійснюватися правове регулювання суспільних відносин не лише на законодавчому, а й на конституційному рівні, зокрема у тих випадках, коли йдеться про внесення змін до інших розділів Конституції України. До таких норм-принципів, на основі яких має базуватися законодавче регулювання суспільних відносин у сфері судового захисту прав і свобод людини, слід віднести ті положення згаданого вище розділу I, згідно з якими: Україна є демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8).

Вихідні положення, на яких має базуватися законодавче забезпечення права особи на судовий захист, містять норми розділу II «Права і свободи людини і громадянина» Конституції України. Серед них вирішальна роль у визначенні на законодавчому рівні порядку реалізації цього права належить нормам ст. 55 Конституції України, відповідно до якої: права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ч. 1); кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (ч. 2): кожному гарантується право звернутись із конституційною

скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом» (ч. 4); кожен має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ч. 5).

Крім того, відповідного змісту ориєнтири, на яких має базуватися законодавче забезпечення права особи на судовий захист, містять норми Конституції України, згідно з якими: усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); права і свободи людини і громадянина, конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. (ст. 24); право на судовий захист не може бути обмежене, в тому числі і «в умовах воєнного або надзвичайного стану» (ч. 2 ст. 64).

Відповідні дороговкази законодавчого забезпечення права особи на судовий захист містять норми розділу VIII «Правосуддя» Конституції України, в яких, зокрема визначаються гарантії незалежності та недоторканності суддів (ст. 126), основні засади судочинства (ч. 2 ст. 129) тощо. У той же час у цьому розділі передбачена також можливість звуження змісту та обсягу на законодавчому рівні гарантованого статтею 55 Конституції права особи на судовий захист її прав і свобод. Зокрема, відповідного змісту положення містять: ч. 2 ст. 124, згідно якою юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення; ч. 4 ст. 124, згідно з якою «законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок

урегулювання спору»; п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції, згідно з яким однією із засад здійснення судочинства в Україні є забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення лише «у визначених законом випадках». Конституційні передумови встановлення на законодавчому рівні відповідних обмежень конституційного права особи на судовий захист були передбачені в Законі України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII [6], в якому, до речі, не була врахована вимога ст. 157 Основного Закону, згідно з якою «Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина...».

На міжнародно-правовому рівні вихідні положення, на яких має базуватися законодавче забезпечення права особи на судовий захист, містяться в ст. 8 Загальної декларації прав людини, згідно з якою «кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом» [6], а також у ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [7]. При цьому гарантоване цією Конвенцією право на справедливий суд незмінно розглядається як складовий елемент принципу верховенства права, який властивий усім її статтям та визнається частиною спільної спадщини членів Ради Європи, що підписали цю Конвенцію.

Встановлені в Конституції України та відповідних міжнародно-правових актах вихідні засади (принципи) здійснення конституційного права особи на судовий захист в цілому відтворені (хоча не зовсім послідовно) в Цивільному, Господарському Кримінальному процесуальних кодексах України, Кодексі адміністра-

тивного судочинства України (далі – КАС України) [6] та інших законах України.

У цьому контексті право на судовий захист є частиною загального правового статусу людини, зміст якого складають її права та юридичні обов'язки, визначенні Конституцією і законами України, а також чинними міжнародними договорами, які є частиною національного законодавства України. При цьому поняття «право на судовий захист» може вживатися в об'єктивному і суб'єктивному значеннях. В об'єктивному значенні право особи на судовий захист представляє комплексний (міжгалузевий) правовий інститут, який об'єднує норми конституційного та інших галузей права, що визначають порядок розгляду і вирішення судами відповідних категорій справ з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

У суб'єктивному значенні під правом на судовий захист у загальному плані слід розуміти закріплену і гарантовану Конституцією та законами України можливість особи звернутися до суду з метою відновлення своїх порушених, невизнаних чи оспорюваних прав і свобод або запобігання їх незаконному обмеженню шляхом своєчасного розгляду та вирішення цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

Таке розуміння конституційного права особи на судовий захист дістало відображення в рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року № 9-зп. У цьому рішенні Конституційний Суд за результатами офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України вирішив, що її ч. 1 ст. 55 треба розуміти так, що «кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або

створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод» (п. 1 резолютивної частини) [7].

Водночас, за результатами огляду відповідних положень Конституції України та міжнародних договорів, доводиться констатувати, що у сучасних умовах конституційне право особи на судовий захист, незважаючи на те, що це право відповідно вимог статей 55 та 64 Конституції України гарантується кожному і не може бути обмежене, не є абсолютним. У зв'язку з чим порядок його здійснення встановлюється на рівні законів, які, проте, повинні розвивати відповідні положення Конституції України, що визначають засади здійснення права на судовий захист, а не змінювати його зміст. Тобто йдеться про те, що відповідні обмеження конституційного права на судовий захист можуть встановлюватись на законодавчому рівні лише у випадках, передбачених Конституцією України.

З огляду на те, що права і свободи особи можуть порушуватися у різних сферах суспільного життя, слід зазначити, що в реалізації функції судового захисту її прав, свобод та інтересів беруть участь усі суди, які спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. При цьому, як уже зазначалося, провідна роль у здійсненні цієї функції належить адміністративним судам, головним завданням яких є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАС України).

Тим часом, у сучасних умовах простежується тенденція до звуження змісту та обсягу цього права як на законодавчому, так і на конституційному рівнях. При цьому ретроспективний аналіз відповідних законів України про внесення змін до КАС України та до Конституції України дає підстави умовно виділити два етапи звуження змісту та обсягу права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві.

Перший етап охоплює період з моменту набрання чинності КАС України в редакції 2005 року до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401- (далі – Закон № 1401-VIII) [8]. Характерною особливістю цього етапу є те, що відповідні обмеження права особи на судовий захист встановлювались на законодавчому рівні на шляхом внесення змін до КАС України та інших законів України. Відповідне обмеження права особи на судовий захист було чи не вперше передбачено в ч. 5 ст. 117 КАС України (в редакції від 06.07.2005), яка не допускала забезпечення позову шляхом зупинення відповідних рішень Національного банку України та забороняла проведення певних дій тимчасовому адміністратору, ліквідатору банку або Національному банку України при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку.

Відповідного змісту зміни, які були спрямовані на обмеження права на судовий захист особи, були внесені до статей 109, 117, 176 КАС України Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» від 21.08.2009 № 1616-VI [9]. Зміст цих змін зводився до заборони судам відкривати провадження в адміністративній справі щодо оскарження протоколу територіальних (окружних) виборчих комісій щодо встановлення підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці (п. 4 ч. 1 ст. 109) та застосовувати повноваження суду щодо забезпечення адміністративного позову, які встановлені статтею 117 КАС України, до спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів (ч. 6 ст. 117). Принагідно відзначимо, що відповідні зміни були визнані визнано неконституційними згідно з рішенням Конституційного Суду України від 19.10.2009 № 26-рп/2009 [10].

Особливо виразно тенденція щодо обмеження права особи на судовий захист дістала відображення у Законі

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 13.05.2010 № 2181-VI [11]. Цим Законом були внесені зміни до КАСУ, згідно з якими: не допускалося забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та встановлення для них заборони вчиняти певні дії (ч. 5 ст. 117); рішення Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності вказаних вище державних органів вважались остаточними і такими, що не підлягали перегляду в апеляційному чи касаційному порядку (ч. 6 ст. 171¹).

У такий спосіб цим Законом було суттєво обмежено права особи на судовий захист, яке включає не тільки право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності вказаних державних органів, а й право на поновлення порушених такими актами прав і законних інтересів особи, яке має забезпечуватися застосуванням відповідних заходів забезпечення позову, а також право на апеляційне та касаційне оскарження, яке було гарантоване п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України. Проте Конституційний Суд у рішенні від 16.06.2011 № 5-рп/2011, на противагу рішенню від 19.10.2009 № 26-рп/2009 [9], вирішив, з одного боку, визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), положення п. 1 ч. 5 ст. 117 КАС України щодо недопущення забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України та Президента України або встановлення для них заборони вчиняти певні дії (абз 1 п. 1 резолютивної частини), а з другого – припинити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення п. 1 ч. 5 ст. 117 цього Кодексу щодо недопущення забезпечення позову шляхом зупинення актів Вищої ради юстиції або встановлення для неї заборони вчиняти певні дії з мотивів невідповідності конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України» (п. 2 резолютивної час-

тини) [12]. Цим рішенням Конституційний суд, по-суті, санкціонував подальше звуження обсягу конституційного права особи на судовий захист на законодавчому рівні, в результаті чого сьогодні спостерігається тенденція до розширення кола суб'єктів владних повноважень, щодо актів яких не допускається застосування відповідних заходів забезпечення позову шляхом зупинення їх дії та встановлення для них заборони вчиняти певні дії.

Другий етап обмеження права особи на судовий захист розпочався з моменту набрання чинності Законом України № 1401-VIII [8]. Його характерною рисою є те, що цим Законом, всупереч вимозі ст. 157 Конституції України щодо неможливості внесення до неї змін, якщо вони передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина були закладені конституційні передумови для звуження змісту та обсягу права особи на судовий захист на законодавчому рівні. Зокрема, це дістало відображення: у звуженні кола правовідносин, на які поширюється юрисдикція судів (ч. 2 ст. 124); у можливості запровадження законом обов'язкового досудового порядку врегулювання спору (ч. 4 ст. 124); у звуженні права особи на касаційне оскарження судового рішення, яке можливе лише у «визначених законом випадках» (п. 8 ч. 2 ст. 129).

На законодавчому рівні тенденція до звуження змісту та обсягу конституційного права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві дістала відображення в новій редакції КАС України та інших законах України, в яких визначаються особливості судового захисту прав та інтересів окремих категорій осіб у процесі вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин. Зокрема до таких законів належать закони України «Про судоустрій і статус суддів» [13] від 02.06.2016 № 1402-VIII (далі – Закон № 1402-VIII), «Про Вищу раду правосуддя» [14] від 21.12.2016 № 1798-VIII (далі – Закон № 1798-VIII).

У цих законах, усупереч вимогам ч. 1 ст. 3 КАС України, згідно з якою порядок здійснення адміністративного

судочинства встановлюється виключно «Конституцією України, цим Кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України», визначаються порядок та підстави оскарження та скасування рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС) та Вищої ради правосуддя (далі – ВРП), що, по суті, спрямовані на звуження змісту та обсягу конституційного права суддів та прокурорів на судовий захист.

Зокрема, положення такого змісту містить ч. 8 ст. 101 Закону № 1402-VIII, відповідно до якої рішення ВККС «щодо надання рекомендацій можуть бути оскаржені тільки разом із рішенням (ВРП – авт), ухваленим за відповідною рекомендацією». У результаті цього Верховний Суд як суд першої інстанції та Велика Палата Верховного Суду як суд апеляційної інстанції, як правило, відмовляють у відкритті провадження у справах щодо оскарження таких рішень ВККС, а у разі відкриття таких проваджень – закривають їх за клопотанням ВККС.

Однак цитована норма ч. 8 ст. 101 Закону № 1402-VIII не узгоджується з положеннями Конституції України (ст. ст. 55, 64, 124), яка гарантує право кожному на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та «зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист» (п. 2 мотивувальної частини рішення КСУ від 25.12.1997 № N 9-зп). Аналогічного змісту норму містить ч. 1 ст. 5 КАС України, згідно з якою право на звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому цим Кодексом, має кожна особа, якщо вона вважає, що «рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси».

З іншого боку, такий підхід не узгоджується з природою ВККС, яка в організаційному відношенні є відокремленим від ВРП державним колегіальним органом суддівського врядування (ч. 1 ст. 92 Закону № 1402-VIII), який уповноважений ухвалювати рішення, що можуть мати

негативні юридичні наслідки для суддів (кандидатів на посаду судді). А тому ВККС треба кваліфікувати як суб'єкта владних повноважень, рішення якого повинні підлягати судовому контролю відповідно до вимог КАС України незалежно від наявності рішення ВРП, ухваленого за її рекомендацію. Адже за змістом цитованого вище рішення Конституційного Суду право на судовий захист включає в себе право на оскарження не тільки рішень, дій чи бездіяльності будь-якого суб'єкта владних повноважень (в тому числі ВККС), що порушують або ущемляють права і свободи особи, а й їх рішень, дій чи бездіяльності, що створюють перешкоди (перешкоди) для їх порушень.

Зазначене підтверджується змістом відповідних положень Закону № 1402-VIII, в якому порядок і підстави оскарження та скасування рішень ВККС та ВРП визначаються в різних статтях цього Закону (частини 4 і 5 ст. 79-6 та частини 2 і 3 ст. 88), а також КАС України, в якому ВРП та ВККС згадуються в єдиному контексті з Верховною Радою України, Президентом України та іншими державними органами як окремі суб'єкти владних повноважень (статті 22, 151, 266).

Принагідно зауважимо, що висновки про те, що «ВККС є уповноваженим суб'єктом з питань проведення кваліфікаційного оцінювання суддів та прийняття рішення за його результатами, тобто є суб'єктом владних повноважень, на рішення, дії чи бездіяльність якого поширюються вимоги, встановлені статтею 2 КАС України, в тому числі й щодо прийняття рішень у межах своїх повноважень» був сформульований в п. 82 Постанови Великої Палати Верховного Суду від 11.07.2024 у справі № 990/51/24 [15]. Проте це не знімає з порядку денного необхідності пошуку шляхів законодавчого врегулювання питань оскарження рішень ВККС, оскільки відповідні адміністративні суди, як правило, відмовляють у відкритті провадження у таких справах, а у разі відкриття таких проваджень – закривають їх за клопотанням ВККС.

До проявів обмеження права суддів, прокурорів на судовий захист слід віднести визначення в законах України

№ 1402-VIII (ч. 5 ст. 79-6, ч. 3 ст. 88, ч. 7 ст. 101) та № 1798-VII (ч. 1 ст. 38, ст. ст. 52, 54, 57, 65, 67, 69, 72) виключного переліку підстав оскарження та скасування судом рішень ВККС та ВРП, що відрізняється від підстав оскарження та скасування рішень інших суб'єктів владних повноважень, що визначені в КАС України.

Зокрема, за змістом перелічених вище положень законів № 1402-VIII та № 1798-VII рішення ВККС та ВРП можуть бути оскаржені виключно з таких підстав: 1) склад членів ВККС чи ВРП, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати; 2) рішення не підписано членом ВККС чи ВРП, який брав участь у його ухваленні; 3) рішення не містить посилання на визначені законом підстави його ухвалення або мотивів, з яких ВККС чи ВРП дійшли відповідних висновків.

Це в той час, як відповідно до вимог ч. 2 ст. 2 КАС України рішення ВККС та ВРП, як і будь-яких суб'єктів владних повноважень, повинні перевірятися, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Крім того, вказані вище положення законів № 1402-VIII та № 1798-VII, які визначають виключний перелік підстав оскарження відповідних рішень ВККС та ВРП, не узгоджується з цитованим вище приписом ч.1 ст. 2 КАС України, за змістом якого кожна особа має право звер-

нутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси.

У сучасних умовах одним із поширених способів звуження змісту та обсягу конституційного права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві є встановлення на законодавчому рівні заборони на зупинення дії оспорюваних індивідуальних актів або нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень та на вчинення ними певних дій. При цьому спостерігається тенденція до розширення кола суб'єктів владних повноважень, щодо актів яких не допускається зупинення їх дії та встановлення обов'язку відповідача. Так, наприклад, якщо відповідно до ч. 5 ст. 117 КАС України (в редакції від 06.07.2005) застосування відповідних заходів забезпечення позову не допускалось лише щодо відповідних рішень Національного банку України, то тепер за змістом частин 3-9 ст. 151 КАС України (станом на 8 серп. 2025 р) застосування відповідних заходів забезпечення позову не допускається щодо актів (рішень) Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Міністерства фінансів України та інших суб'єктів владних повноважень.

Такий підхід законодавця не узгоджується з природою інституту забезпечення позову, який є елементом права на судовий захист, головною метою якого є поновлення порушеного права та гарантування виконання рішення суду в разі задоволення позовних вимог. Крім того, згадані вище положення ст. 151 КАС України суперечать п. 1 ч. 3 ст. 129 Конституції України та п. 2 ч. 3 ст. 2 цього Кодексу, за змістом яких основними засадами (принципами) адміністратив-

ного судочинства є «рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом», що виключає можливість встановлення на законодавчому рівні певних привілеїв чи переваг для окремих суб'єктів владних повноважень у вигляді заборони застосовувати щодо їх актів заходи забезпечення позову, які передбачені в ч. 1 ст. 151 КАСУ.

До проявів обмеження конституційного права особи на судовий захист слід також віднести звуження обсягу її права на касаційне оскарження судового рішення. Як зазначалося вище, конституційні передумови звуження обсягу цього права на законодавчому рівні, всупереч передбачені в новій редакції п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України, згідно яким право на касаційне оскарження особи має забезпечуватися лише у «визначених законом випадках», що не повною мірою узгоджується з конституційним принципом верховенства права, який виключає можливість прийняття законів, у тому числі законів про внесення змін до Конституції України, спрямованих на звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ч. 1 ст. 8 та ч. 2 ст. 22). Адже за змістом п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України, в редакції, що діяла до набрання чинності Законом № 1401-VIII, особа мала право на касаційне оскарження «рішення суду, крім випадків, встановлених законом». Такий підхід свого часу дістав відповідне відображення в п. 6 ч. 1 ст. 7, ст. 13 та ст. 211 КАС України (в редакції чинній до набрання чинності Законом України від 03.10.2017 № 2147-VIII [16]). За їх змістом кожна особа мала право оскаржити в касаційному порядку практично всі судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково, крім окремих випадків, передбачених цим Кодексом.

У сучасних умовах тенденція до звуження обсягу права особи на касаційне оскарження дістала відображення в новій редакції КАС України, в якому визначається досить широке коло судових рішень, які не підлягають касаційному оскарженню. Зокрема, відповідно до ч. 5 ст. 328 цього Кодексу до рішень, які

не підлягають касаційному оскарженню, належать: 1) рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення у яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом; 2) судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (крім справ, які відповідно до цього Кодексу розглядаються за правилами загального позовного провадження), крім випадків, якщо: а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики; б) особа, яка подає касаційну скаргу, відповідно до цього Кодексу позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи; в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу; г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково.

Залишаючи поза межами докладного науково-критичного аналізу наведені вище положення ч. 5 ст. 328 КАСУ, відзначимо, що передбачені в ній підходи щодо визначення кола судових рішень, які не підлягають касаційному оскарженню, виглядають теоретично вразливими як з наукової та практичної точок зору, так і з точки зору відповідності принципу верховенства права. Адже результати аналізу відповідних положень КАС України свідчать, що п. 1 ч. 5 ст. 382 цього Кодексу, згідно з яким не підлягають касаційному оскарженню «рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення у яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом», з одного боку, встановлює певні преференції для окремих суб'єктів владних повноважень (зокрема, ВКС, ВРП) шляхом встановлення заборони на касаційне оскарження їх рішень, а з другого – звужує обсяг конституційного права на судовий захист відповідних категорій осіб, права яких порушені рішеннями таких суб'єктів, що не повною мірою узгоджуються з відповідними поло-

женнями статей 8, 22, 24, 55, 64 та 129 Конституції України.

Крім того, певні передумови звуження права особи не касаційне оскарження передбачені в п. 2 ч. 5 цієї статті, яка містить положення, які не відповідають вимогам юридичної визначеності як складової принципу верховенства права, що створює передумови для довільного трактування відповідних норм Верховним Судом як касаційною інстанцією при вирішенні питань про відкриття (чи відмову у відкритті) касаційного провадження у справах, зазначених у вказаному пункті.

На завершення треба зазначити, що чинне законодавство України, що визначає правові здійснення правосуддя, містить чимало інших положень, які прямо або опосередковано спрямовані звуження змісту та обсягу конституційного права особи на судовий захист. Серед них на одну з перших місць – норми, які не відповідають вимогам юридичної визначеності, яка є складовою принципу верховенства права, що задекларований у ч. 1 ст. 8 Конституції України.

Висновки. Результати проведеного дослідження дають підстави сформулювати такі основні висновки.

Законодавче забезпечення конституційного права особи на судовий захист має здійснюватися виключно на основі відповідних конституційних норм, до яких належать норми: розділу I «Загальні засади» (статті 1, 3, 8); розділу II «Права і свободи людини і громадянина» (статті 22, 24, 55, 66); розділу VIII «Правосуддя» (статті 124, 126, 129) Конституції України, а також відповідних міжнародними договорів, які є частиною національного законодавства України.

У сучасних умовах конституційне право особи на судовий захист, незважаючи на те, що це право відповідно вимог статей 55 та 64 Конституції України гарантується кожному і не може бути обмежене, не є абсолютним. У зв'язку з чим порядок його здійснення встановлюється на рівні законів, які повинні розвивати відповідні положення Конституції України, що визначають засади здійснення права на судовий захист, а не змінювати його зміст. Тобто йдеться про те, що відповідні

обмеження конституційного права на судовий захист можуть встановлюватись на законодавчому рівні лише у випадках, передбачених Конституцією України.

Ретроспективний аналіз законів України про внесення змін до КАС України та Конституції України свідчить про наявність тенденції до звуження змісту та обсягу конституційного права на судовий захист не тільки на законодавчому, а й на конституційному рівні. На конституційному рівні така тенденція дістала відображення в Законі України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», яким були закладені конституційні передумови для звуження змісту та обсягу права особи на судовий захист на законодавчому рівні шляхом: звуження кола правовідносин, на які поширюється юрисдикція судів (ч. 2 ст. 124); запровадження законом обов'язкового досудового порядку врегулювання спору (ч. 4 ст. 124); звуження права особи на касаційне оскарження судового рішення, яке можливе лише у «визначених законом випадках» (п. 8 ч. 2 ст. 129).

На законодавчому рівні ця тенденція дістала відображення в новій редакції КАС України та інших законах України, в яких визначаються особливості судового захисту прав та інтересів окремих категорій осіб у процесі вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин, хоча відповідно до вимог ст. 3 цього КАС України порядок здійснення адміністративного судочинства має встановлюватись виключно Конституцією України, цим

Кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

У сучасних умовах основними способами звуження змісту та обсягу конституційного права особи на судовий захист в адміністративному судочинстві, що порушують його суть, є встановлення на законодавчому рівні: особливого порядку оскарження та скасування рішень окремих суб'єктів владних повноважень, які не узгоджуються з відповідними положеннями Конституції та КАС України (закони України № 1402-VIII, № 1798-VIII); надмірно широкого кола суб'єктів владних повноважень, щодо актів яких не допускається зупинення їх дії та забороняється встановлювати для них обов'язку вчинити певні дії (частин 3-9 ст. 151 КАС України); досить широкого кола судових рішень, які не підлягають касаційному оскарженню (ч. 5 ст. 328 КАС України).

Принагідно треба зазначити, що положення відповідного змісту, які спрямовані на звуження змісту та обсягу права на судовий захист, містять також Господарський та Цивільний процесуальні кодекси, в яких встановлюється порядок здійснення господарського та цивільного судочинства. Тож виявлені проблеми законодавчого забезпечення конституційного права на судовий захист особи слід розглядати як своєрідні орієнтири вдосконалення чинного законодавства України, що встановлює порядок здійснення не тільки адміністративного, а й господарського та цивільного судочинства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 28.08.2025).
2. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX : станом на 19 квіт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 10.08.2025).
3. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія. Київ : Юрид. фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
4. Загальна декларація прав людини : Декларація Орг. Об'єдн. Націй від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
6. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 8 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 28.08.2025).

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за зверненнями жителів міста Жовті Води від 25.12.1997 № 9-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97#Text>

8. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (дата звернення: 29.02.2024).

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України : Закон України від 21.08.2009 № 1616-VI : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-17#Text> (дата звернення: 06.10.2025).

10. Рішення Конституційного Суду України у справі про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України від 19.10.2009 № 26-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09#Text> (дата звернення: 02.09.2025).

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження : Закон від 13.05.2010 № 2181-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2181-VI>

12. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 16.06.2011 № 5-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-11/ed20150101#Text> (дата звернення: 12.02.2025).

13. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402 VIII : станом на 4 черв. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 28.08.2025).

14. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII : станом на 15 квіт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 06.10.2025).

15. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.07.2024 у справі № 990/51/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120370729>

16. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів (Розділи 1-3) : Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text>

Стаття надійшла у редакцію: 13.08.2025

Стаття прийнята: 01.09.2025

Опубліковано: 27.10.2025

